

Ⅱ 産業廃棄物の広域移動と首都圏－地方関係

－廃棄物に関する市町村調査報告（その2）－

1. はじめに
2. 施設における地域差
3. 産廃施設の集中傾向
4. 産廃処分問題に対する大都市部の姿勢－東京の特徴－
5. むすび

藤 川 賢*

要 約

本稿は、関東甲信越など14都県の市町村を対象に行われた、産業廃棄物の処理・処分を主題とする調査の結果に基づいて、広域移動の現状、および、それに関連して生じる自治体の対応や意識に見られる差異、地域格差を明らかにしようとするものである。

そこでは、まず、広域移動の現状に関して、2点を確認した。一つは、東京都は東京湾の中央防波堤外側埋立地以外に最終処分場を持たず、中間処理施設の数も限られているため、最大の排出地であるにもかかわらず、産廃の処理処分施設に関しては関東地方の中で唯一の空白地帯となっていることである。もう一つは、広域処理が平均的な処理負担をもたらすのではなく、同じ地域の中でも、産廃施設を持たない市町村と複数抱える市町村の両方が存在することである。さらに、この産廃施設の集中傾向は今後も続く可能性があり、自治体の対応や意識にも影響を与えていることを指摘した。

この産廃施設の集中に対して、本稿の後半では、産廃施設の少ない東京多摩地域の自治体に見られる特徴について論じた。一つは、東京では一般廃棄物に関する取り組みが進んでおり、産廃一般に対する意識も低いとはいえないことである。第二に、産廃処分に関する地方での負担の大きさについては、たしかに東京から離れるほどそれを認める割合が高いものの、東京や近県においても過半数の自治体が理解を示していた。これらに対して、第三に、東京の自治体において特徴的に低かったのは、廃棄物施設による将来の環境汚染への不安や、現行マニフェスト制度の実効性への批判などであった。これらは、東京では全域的に産廃施設が少なく、将来にも立地の可能性が認められていないために、汚染の不安などへの切実感が低いことに起因するものと考えられる。むすびでは、排出地域で産廃とのかかわりが薄れることの問題性を、産廃業者に処理負担を押しつけることが可能な産業界における責任などとあわせて論じた。

1. はじめに

日本における「ごみ・廃棄物問題」への関心には、これまでに2度の大きな高まりを見ることが出来る。1960年代の後半から70年代にかけてが1度目であり、2度目は、1980年代の終りごろから現在に至る盛り上がりである。前者は、高度経済成長と消費増大に廃棄物処理が追い付かなくなり、清掃工場建設をめぐる江東区と杉並区の対立に代表されるような形で、廃棄物問題が顕在化したものだったと考えられる。それに対して、現在の問題状況には、どのような特徴があるだろうか。

第一にあげられるのは、一般廃棄物と並んで産業廃棄物（以下、場合によって「産廃」と略する）が課題対象の中心にのぼってきたことである。第二には、焼却によるダイオキシンの発生や有害廃棄物に関する問題など化学的な汚染の危険が最重要となっていることである。これは、70年前後のごみ紛争においては悪臭や害虫発生、搬入車両による公害や渋滞などが議論の主題となっており、六価クロムなどの問題は発生していたものの廃棄物の主流な議論には加えられていなかったことと異なっている。同時に、ごみ処分は埋め立てと覆土によって終結してしまうという考え方から、埋め立てられた処分場からはいつ汚染が漏出するかわからない、という未来への不安が表われてきたことも重要であろう。もう一つの大きな特徴は、廃棄物処分の広域化が急速に進んだ結果として、問題の発生する地点が全国的に拡大したことである。というより、70年ごろには都市問題の一つであった廃棄物処分が、90年前後には過疎問題としての意味を強めているのである。

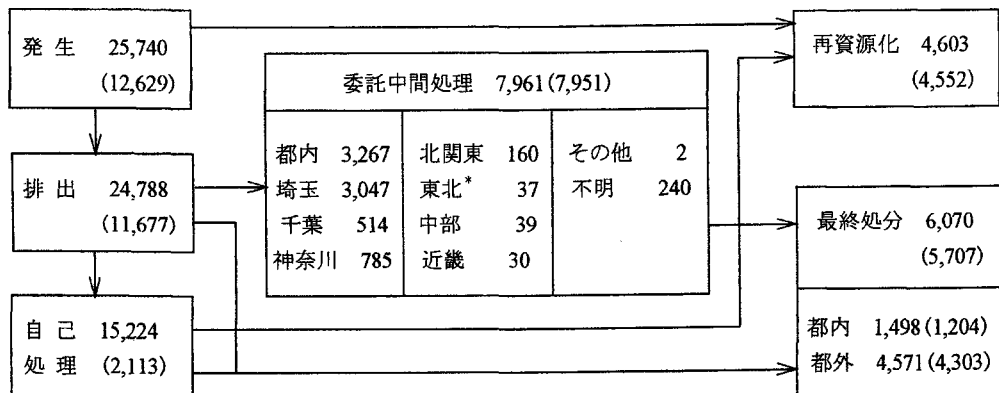
このように廃棄物問題の現代的特徴にはいくつかの側面があるが、ここにあげた諸特徴は独立したものではなく、互いに深く関連しあうものである。例えば、処分の広域化と他の諸特徴との関係を見てみると、まず、自区域内での処理処分が原則とされている一般廃棄物に比べ、広域処分が原則として認められ発生量でも一般廃棄物の7倍も多い産業廃棄物が、移動の中心になっていること

が指摘できる。一般廃棄物が越境して行く場合も、産廃業者が運搬などに介在するケースが多い。また、処理が困難で周辺住民の反対も強い有害廃棄物こそ、より都市から離れた地域、過疎地に運ばれる割合が高く、数値に表われた以上に廃棄物をめぐる格差をもたらしている¹⁾。公害対策技術の発達には、危険物質を生成させないという面と同時に、それまでは拡散放出されていた危険物を濃縮して集めるという側面を持っている。都市の空気がきれいになった反面で、残された有毒物の処理と移動が問題となる。

本稿では、これらの問題に対する考究の一つとして、産業廃棄物の広域処分に関する大都市と地方の格差が、廃棄物問題の現状に対してどのような影響を及ぼすかを見ていきたい。そのために、本調査の中で、産廃施設や問題発生の有無などに見られる各市町村の状況や意識、対応などに見られる地域差を中心に論じていく。

ほとんどの市町村は、産業廃棄物に関する行政業務を法的に担当しておらず、産廃に対する取り組みは受け身的にならざるを得ない。他方で、広域処分の実情は、産廃に関する負担を全国に平均的に割り振るものではなく、各業者などが全国から捨てやすいところを求めるというだけの結果になっている。従って、産廃施設の立地などについての状況そのものが各自治体によって大きく異なっており、そのことが、産廃に対する各自治体の意見形成にも影響を与えていると考えられる。

そこで、次節では、産廃施設などの立地状況、問題の増加した年代などの基礎的なデータを確認しながら、都市部と地方における差異について考察する。第3節では、産廃施設の立地が、各都道府県の中でも平均的に行われるのではなく、市町村によって集中が生じうる可能性について示し、それが市町村の態度とどのような関係にあるのかを見ていく。第4節では、東京都多摩地域の市町村を主な対象にして、産廃を出す側の市町村と、それを受け入れる側の市町村との間で、産廃に対する考え方にどのような違いがあるのかを調べる。それらを踏まえて、5節のまとめで、再び、広域処分のあり方に対して考察していきたい。



東京都清掃局『東京都産業廃棄物実態調査報告書（平成4年度実績）』より作成

注) 1、() 内の数字は、上下水道汚泥を除いたもの。

2、委託中華処理量には、自治体による処理量（195千トン＝推定）を含む。

3、「東北*」には、北海道を含む。

図Ⅱ-1 東京都から排出される産業廃棄物の概要フロー（単位、千トン）

2. 施設における地域差

2. 1 産業廃棄物の移動状況

産業廃棄物の広域的な移動は、工業生産の増大などにもなう形で、自然発生的に生じてきたものである。しかも、生産や消費に関する産業活動の諸分野とは異なり、産廃の処理処分は、長い間行政による規制や社会の注目をさほど受けることなく、それぞれの現場の必要に応じて対応されてきた。この歴史的な経緯は、問題発生に対する法や対応の遅れだけではなく、産業廃棄物の処理処分に関しては実態を把握することからして難しいという状況を生みだしている。

なかでも、産廃の移動に関しては、問題の大きさが指摘される一方で、不適正処理の疑いの強いものほど実態がつかみにくいのが現状であり、移動する廃棄物の総量すら信頼できる数値が判明していない²⁾。それに関して、図Ⅱ-1は、東京都清掃局が都内の事業所や産廃業者に対する調査から推計した報告書から、都内で1年間に排出される産廃について各段階での数値を示したものである。

もちろん、この数字も必ずしも確かなものではないが³⁾、東京都から発生する産業廃棄物のうち、大半が都外で最終処分されていることは明らかであろう。なお、都内最終処分量のほとんどは、東京湾に埋め立てられるものであり、それ以外の処分先はほとんど存在しない。

処分地の拡がりについてさらに述べれば、この図を見るかぎり都内から排出される廃棄物の移動先は、埼玉県など近県を中心とする関東地方におさまっていることになっている。この報告書には、業者に依頼されてそのまま埋め立てられる最終処分量1,489千トン分についても処分先が示されているが、そこでも都外埋め立て分1,350千トンの86%にあたる1,162千トンが埼玉県850千トンを代表とする関東地方で処分されていることになっている。しかし、この報告書では提示されていないが、近県で中間処理された廃棄物は、さらに遠方で最終処分のために運ばれると考えられ、その行き先を判断するのは容易ではない。

例えば、埼玉県が平成5年度に行った同種の報告書によると、県内の業者が県外から受け入れる廃棄物量は、中間処理業者が2,734千トン、最終処分業者が39千トンであり⁴⁾、それに対して、県

表Ⅱ-1 産廃施設を抱える市町村の割合(地区別)

(単位=％、()内=市町村数)

| | 東 北 | 北 関 東 | 南 関 東 | 東 京 | 甲 信 越 | 九 州 | 合 計 |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 収集運搬業者 | 32.7%(34) | 44.0%(48) | 33.1%(40) | 28.6%(7) | 32.9%(55) | 47.5%(29) | 36.3%(213) |
| 中間処理施設 | 14.4%(15) | 36.9%(40) | 25.6%(31) | 9.5%(2) | 23.4%(39) | 34.4%(21) | 25.2%(148) |
| 最終処分場 | 12.5%(13) | 25.7%(28) | 10.7%(13) | 0.0%(0) | 19.8%(33) | 24.6%(15) | 17.4%(102) |
| 回 答 総 数 | (104) | (109) | (121) | (21) | (167) | (61) | (587) |

注、東京は、多摩地域の自治体だけの集計、合計には島嶼部の自治体を含む。

内から県外への流出は、中間処理で540千トン、最終処分では1,007千トンとなっている。すなわち、中間処理では大きく流入超過になっているものの、最終処分については逆に流出超過になっているのである。とすれば、東京都内から排出された廃棄物の最終処分先もより遠方の県となっていることが予想される。また、首都近郊の各県から排出される廃棄物も他所の県へと移動しているとすれば、首都圏全体での移動は、かなり広いものになると考えられる。

2. 2 自治体ごとの状況に見られる地域差

表Ⅱ-1は、今回の調査結果から産廃の処理処分に関する地域状況を見るデータの一つとして、産廃施設を抱える自治体の割合がどのくらいになるかを地区別に示したものである。地区名のうち、東北は青森、福島県の2県から有効回答を得た自治体である。同様に、北関東は茨城、栃木、群馬の3県、南関東は神奈川、千葉、埼玉の3県、甲信越は山梨、長野、新潟の3県、九州は福岡、佐賀の両県から得られた回答結果を示している。また、調査では東京のうち島嶼部の自治体にも調査を依頼し4件の回答を得ているが、都市部としての東京の特徴を明らかにするため、この章に限り、「東京」の自治体としては、島嶼部を除いた多摩地域の自治体からの回答のみを集計した⁹⁾。

この表から、まず目につくのは、北関東と九州が全項目を通じて他よりも高い値になっていることである。福岡、北九州という大都市を抱える九州の2県はともかく、北関東に見られる高い数字

は、この地方が首都圏の産業廃棄物の移動先となっていることを示すものだと考えられる。それに比べて東北地方の数値が低いのは、先に述べたように危険性の高いものほど遠方に運ばれる傾向はあるとしても、廃棄物の移動の多くは関東甲信越の内部で行われていることを示すものだろう⁹⁾。

この表では、さらに、どの項目でも東京が最低の数値になっている。ただし、後でも述べるように、東京の自治体ではこの質問に対する「無回答」が他地区に比べて顕著に多いため、特に収集運搬業者の存在する割合は、実際にはもう少し高い可能性がある。とは言え、日本の産業構造の中心的な位置にある東京で、そこから生じる廃棄物について負担する割合がほかより少なくなっていることは明らかであろう。

また、東京を囲む神奈川、千葉、埼玉の南関東3県では、中間処理施設を抱える自治体の割合が北関東、九州に次いで3番目なのに対し、最終処分場については、東京の次に少ない。これらの各県が、中間処理の段階では東京などからの廃棄物を受け入れ、最終処分についてはさらに遠方へと廃棄物を流出させている状況が読み取れる。

これらは、地価や産廃施設立地コストなどとの関係の中で、自然的に生じたものであるが、明らかに大都市と地方との間に見られる地域格差の結果であり、また、産廃の一方的な移動が汚染やマイナスのイメージをもたらすものであるとすれば、さらに格差を拡大する作用を持つものと言えることができる。

表Ⅱ-2 北関東における、人口規模別にみた産廃施設を抱える市町村数

| | | 1万人未満 | 1～3万未満 | 3～5万未満 | 5～10万未満 | 10万人以上 |
|-------------------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 収 集 運 搬 業 者 | 業者なし | 52.2% (12) | 34.7% (2) | 12.5% (2) | 9.1% (1) | 0.0% (0) |
| | 1件ある | 13.0% (3) | 22.4% (11) | 6.3% (1) | 0.0% (0) | 0.0% (0) |
| | 2件以上 | 0.0% (0) | 24.5% (12) | 56.3% (9) | 72.7% (8) | 50.0% (4) |
| 中 間 処 理 施 設 | 施設なし | 52.2% (12) | 42.9% (21) | 31.3% (5) | 27.3% (3) | 0.0% (0) |
| | 1件ある | 8.7% (2) | 24.5% (12) | 12.5% (2) | 18.2% (2) | 0.0% (0) |
| | 2件以上 | 4.3% (1) | 14.3% (7) | 37.5% (6) | 27.3% (3) | 62.5% (5) |
| 最 終 処 分 場 | 施設なし | 52.2% (12) | 57.1% (28) | 25.0% (4) | 36.4% (4) | 25.0% (2) |
| | 1件ある | 8.7% (2) | 16.3% (8) | 12.5% (2) | 18.2% (2) | 37.5% (3) |
| | 2件以上 | 4.3% (1) | 6.1% (3) | 31.3% (5) | 18.2% (2) | 0.0% (0) |
| 回 答 数 | | 23 | 49 | 16 | 11 | 8 |

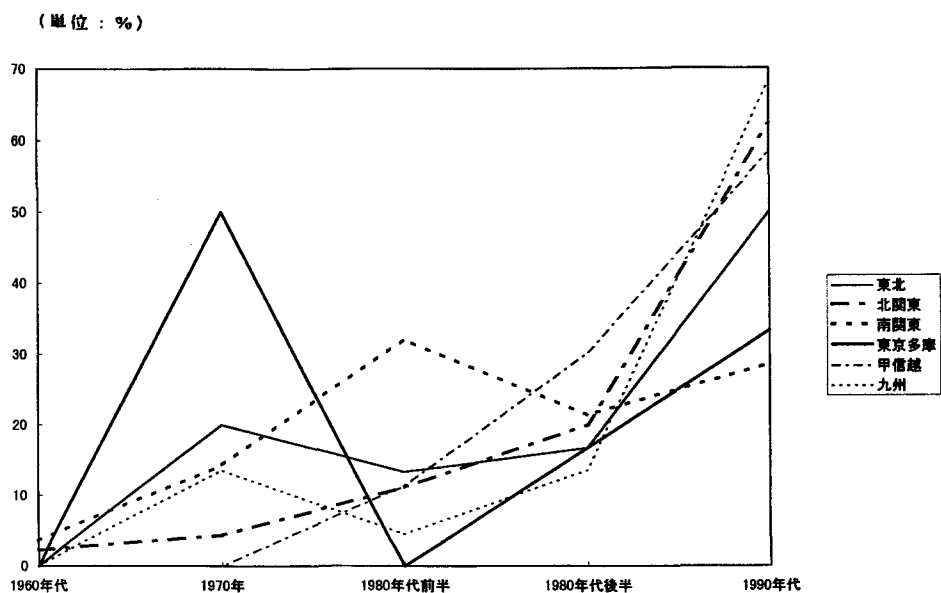
注、単位は、無回答を含めた回答数を分母とした%、()内と「回答数」が市町村数。

次に、同じ地方の中での、産廃施設の立地の片寄りについて見ていこう。今回の調査で産廃施設の立地場所について聞いたところ、回答が多かったのは、「山の中腹」「市町村の境界付近」「谷間」の順で、それぞれ、80、67、60件の自治体があがっていた（複数回答）。このことは、産廃施設があまり目につかない山間部に作られやすいことを物語っている。ただし、産業廃棄物は大型トラックで運ばれることが多いので、山村の奥部ではなく、平地と山地が接する辺りで、主要な道路からもそれほど離れていない地域がとくにその対象になりやすいと考えられる。それに関して、北関東地方の自治体について人口規模別に産廃施設の設置状況を見たのが表Ⅱ-2である。この表からは、人口1万人以下の町村では比較的産廃施設のある自治体が少なく、また、人口10万人以上の都市でも、中間処理施設は複数存在するものの、最終処分場はそれほど多くを抱えていないことが分かる。逆に最終処分場が比較的多いと考えられるのは人口3万から10万人の中規模の自治体である。ただし、この間でも、施設は平均的に存在するのではなく、産廃施設を持たない市町村もある一方で、複数の最終処分場を抱える自治体も少なくないことが分かる。ここに見られる最終処分場の一部地域への集中傾向については、後で改めて考察したい。

2. 3 地域差を拡大する要因

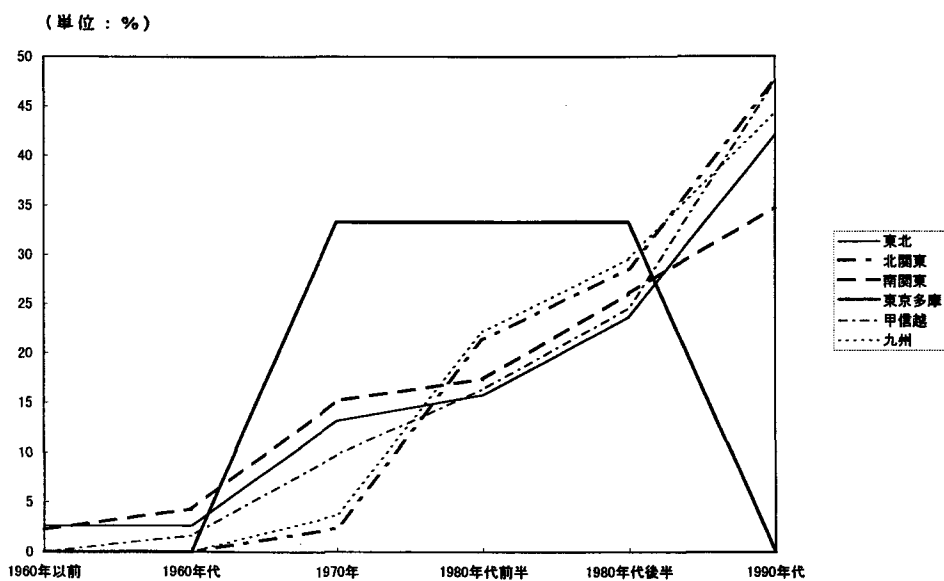
産業廃棄物の処理処分をめぐる地域格差は、移動の大きさや処理処分量の大きさだけで決まるものではない。特に、市町村は、産業廃棄物に関する担当機関ではないものの、環境測定や住民からの苦情への対応など、問題が生じた時には実際に関与しなければならない場合が多く、その対応においては、移動量以上に問題意識や地域格差の存在を実感するのではないだろうか。県外からの廃棄物流入にたいする規制などが、関東近郊だけでなく北海道から九州までを含めた広い範囲で行われたことの意味を汲み取るためには、その点についての考察も必要だと考えられる。もちろん、その根底には過疎化による問題や地方をなおざりにした国の態度全体への不信などを見る必要もあるが、ここでは、自治体による産廃との関係という面から、いくつか指摘しておきたい。

まず指摘できるのは、はじめにも述べた時代との関係である。図Ⅱ-2、Ⅱ-3は、それぞれ産廃に関する住民からの苦情、不法投棄や不適正処理について、それらの問題が発生した年代を示したものである。とくに東京では無回答が多いため数字の精度には留保を付けなければならないが、各地区の特徴を読み取ることはできるだろう。もっとも特徴的なのは東京で、1970年代に発生ピー



注) 東京の回答数は、70年代が「3」、90年代が「2」、80年代後半が「1」、住民の苦情は発生しているが発生年代には「無回答」が、「8」ある。

図Ⅱ-2 「住民からの苦情・反対」の発生年代(地区別)



注) 東京の回答数は、70年代、80年代前半、80年代後半が、各「1」、不法投棄は発生しているが発生年代には「無回答」が、「15」ある。

図Ⅱ-3 「不法投棄・不適正処理」の発生年代(地区別)

クを迎えている。次いで、南関東でも1980年代の前半から問題の発生が少しずつ見られていたことが分かる。それに対して、ほかの各地区では1990年代に入ってから発生が多い。とくに、最終処分場の多い北関東、九州、甲信越では、不法投棄などは1980年代から徐々に生じているものの、住民の苦情・反対は過半数が1990年代に入ってから発生したもので、問題が急に顕在化したことを物語っている。自治体の視点から見れば、東京を中心とした大都市部では20年近く前から廃棄物の増加が明らかになり、その対策が可能だったのに対して、現在廃棄物に関する問題を抱えている地点の多くはこれからの問題として対処していかなければいけないことになる。

そして、これは単なる時代のずれではない。というのは、都市部での廃棄物増加が生産と消費の増大に伴うある程度予測可能な範囲のものであり、また、排出元に対する規制も不可能ではなかったのに対して、流入量の急増では予測も排出者への指導も難しいからである。産廃施設がどこに計画されるかも前もっては分からず、流入量の予測もつかない。不法投棄のように、まったく知らないうちに問題が発生している場合もある。そのために、どうしても問題が起きてから事後的な対処を行わざるを得なくなる。

さらに対処の難しさを増す要因として、排出する都市の大きさに対し、流入先の自治体の多くはあまりに小さいことがあげられる。例えば、1989年、千葉市から青森県田子町に20日間にわたって計2000トンの一般廃棄物が運ばれ、廃棄物の広域移動の象徴にもなった事件がある。この量は、千葉市にとっては2日分の処理量、6日分の埋め立て量に過ぎないが、田子町から見れば年間の総排出量を大きく上回るものであった。そのため、千葉市にとっては一清掃工場がその一部を民間業者に依託しただけのことだが、結果として、田子町では役場をあげて対応すべき事件になったのである。産廃の場合についても、流入量に比べて自治体の規模が小さいために十分な管理監督ができないという状況が少なくないと考えられる。

生産の場と廃棄物処分の場の違いは、自治体に

とって別の差異にも関連している。廃棄物を出す企業の多くは自治体にとって税収の対象でもあり、目に見える指導も可能であるが、処理・処分業者の多くは企業としても小さく、自治体にとって主要な収入源になることは少なく⁷⁾、実態さえつかめない場合もありうる。

このように生産に携わる排出業者と処理業者との分離は、様々な形で都市と地方の差として表われている。それらの結果として生じる排出地域と処分地域の差や、それぞれの自治体が置かれている状況と責任の違いにも、目を向けていく必要があるだろう。

3. 産廃施設の集中傾向

3. 1 施設の集中

産業廃棄物の広域処分に関して、ここまで、それが排出量に応じた処理負担どころか、全国的に均等な負担にもなっていないことを示してきた。それに続いて確認しておきたいのは、大都市から周辺への移動を図式的に考えると、狭い地域から日本列島の全体に拡散する印象を与えるが、現実の産廃の動きには、拡散と同時に一定の場所に集中する傾向もあることである。

同じ地方の中でも最終処分場のない自治体と複数の処分場を抱える自治体が、どちらも相当量存在することは、すでに指摘した。だが、それに留

表Ⅱ-3 自治体による産廃施設の集中傾向

(単位=%、()内=市町村数)

| | 2件以上 最終処分場が ある自治体 | 1件の 最終処分場が ある自治体 | 現在は 最終処分場の ない自治体 |
|----------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| 処分場建設の 計画あり | 34.2 % (13) | 23.6 % (13) | 5.5 % (14) |
| 処分場建設の 計画なし | 65.8 % (25) | 76.4 % (42) | 94.5 % (242) |
| 合 計 | 100% (38) | 100% (55) | 100% (256) |

注、それぞれ「無回答」を除いた数値

まらず、産廃施設を複数抱えている自治体には、さらに同種の施設が集中する傾向が見られる。例えば、中間処理施設が2件以上ある自治体の割合は、最終処分場のない自治体では10%、最終処分場が1件の自治体では32%なのに対し、最終処分場が複数ある自治体では51%となっている。また、すでに埋め立ての終わった処分場跡地が存在する割合も、現在は処分場のない自治体では29%、現在1件の自治体では42%なのに対して、現在も2件以上の自治体では69%と明らかに高くなっており、この傾向が歴史的に形成されてきたことを示している。

そして、それが今後も続く可能性が高いことを示すのが、表Ⅱ-3にあげた、今後の建設計画との関係である。これは、計画（申請）中の最終処分場の建設予定についてきいたものであり、全体にその数は少ない。だが、その中でも、最終処分場のない自治体で建設予定があるのは5.5%なのに対して、処分場2件以上の自治体では34.2%と、その割合は数倍に達していることが分かる。

このように産業廃棄物の処分場が一部の自治体に集中するのは、単なる偶然の結果ではない。その理由としては、土や砂を採った跡地が多かった

り、地理的な条件が合致していたり、という要因が働いていることも確かだろう。だが、例えば、多摩地域27市町の一般廃棄物を集中して埋め立てている東京日の出町では、その谷戸沢処分場の埋め立て終了の後を受けた第二処分場が隣接する谷に建設されつつあり、住民団体などからの批判を受けている。それらの例を考えれば、そこには社会的経済的な事情も作用していると考えられる。第一に、処分場を作る側としても建設と営業の経験のある地域の方が次の計画をたてやすいといった要因もあるだろう⁸⁾。立地する市町村の側から見れば、自治体のなかで生活する業者の存在や、一つの施設を認めておきながら他方を拒絶する難しさなどの要因を考えることができる。さらに、谷戸沢処分場に関連して処分組合の構成市から日の出町に年間約3億円の援助があったように、規模の大きい処分場は時として自治体の収入にも結びつく。危険物受入に対する経済的見返りの存在は、発電所建設に関する三法交付金などとも通じるが、よくも悪くも、有害物関連施設の立地と格差や差別との結びつきを見えにくいものになっていると思われる。ともあれ、これらの諸要因が重なり合うところで、最終処分場や中間処理施設が林

表Ⅱ-4 自治体の抱える最終処分場の数と許認可権の要望との関係

(単位=%、()内=市町村数)

| | | 自治体の抱える最終処分場の数 | | | | 全 体 |
|---|-----------|----------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 2件以上 | 1 件 | な し | 無回答 | |
| 権 廃 市 が 施 町 必 へ 村 要 の 長 で 許 に あ 認 も る 可 産 | 同 意 でき る | 13.3%(6) | 21.7%(13) | 22.4%(61) | 9.5%(20) | 17.0%(100) |
| | やや同意できる | 15.6%(7) | 23.3%(14) | 24.3%(66) | 19.0%(40) | 21.6%(127) |
| | あまり同意できない | 31.1%(14) | 30.0%(18) | 25.7%(70) | 21.4%(45) | 25.0%(147) |
| | 同 意 でき ない | 31.1%(14) | 20.0%(12) | 21.7%(59) | 16.2%(34) | 20.3%(119) |
| 無 回 答 | | 8.9%(4) | 5.0%(3) | 5.9%(16) | 33.8%(71) | 16.0%(94) |
| 合 計 | | 100.0%(45) | 100.0%(60) | 100.0%(272) | 100.0%(210) | 100.0%(587) |

立する「産廃銀座」「産廃街道」などと呼ばれる地域が生まれるのであろう。

3. 2 産廃施設が集中する自治体の特徴

それでは、産廃施設の集まる自治体には、どのような傾向が見られるだろうか。まず考えられるのは、施設の監督や環境汚染といった、これらの施設と直接かかわる部分での影響だろう。それについて、産廃からの有害物質や重金属による水質汚染への不安について見ると、それが「すでに問題化」していると回答した割合は、最終処分場のない自治体が3.3%、1件の自治体が6.7%なのに対して、2件以上では8.9%となっている。この数字は必ずしも高いものではないが、それに「近々問題化しうる」「将来は問題になりうる」と答えた割合を合計すると、最終処分場のない自治体の73.5%、処分場1件の自治体の75%に対して、2件以上では88.9%と9割近くに達し、特に将来への不安が高くなっていることを示している。

次に、産廃施設への指導や監督の実施状況について見ると、中間処理等を含めた産廃施設に対して、この一年の間に「指導や注意」を行った自治体は、最終処分場が1件の自治体の43.3%に対して、2件以上の自治体では53.3%であり、同じく「立ち入り検査」を行った割合では、46.7%に対して57.8%と、やはり10%程度高くなっている。調査対象全体での実施割合が、どちらも20%に満たないことを考え合わせれば、産廃施設が集まっている自治体の置かれている特別な状況が、より明らかになるだろう。

しかし、このような状況が自治体の態度にどれほど影響を及ぼしているか、という点になると、また別の様相が見られる。例えば、昨年度1年間に産廃施設に対して「営業停止などの処分」を行った自治体は、全体でも8ケースしかないのだが、そのうち5ケースが最終処分場を1件抱えた自治体であり、処分場2件以上の自治体では1ケースのみとなっている⁹⁾。営業の禁止や停止はほとんどの場合に都道府県の権限に属するため、市町村から見れば県への働きかけを必要とし、だが、それだけに汚染や業者に対する厳格な姿勢を示すも

のだと考えられる。この点で、最終処分場を複数抱える自治体の対応は、現在のところ、産廃施設に対してそれほど厳しいものではないと考えられる。これは環境汚染について現在の問題であるというよりも将来の問題として見る割合が高かったこととも呼応しているだろう。

このような現在における問題性の認識という面での逆転は、他の質問に関しても見るができる。例えば、「産業廃棄物は、制度的には県の仕事だが、市町村の対応部分も大きい」という意見に対して、「同意できる」と答えた割合は、処分場を2件以上もつ自治体の46.7%で、これは、処分場を持たない自治体の42.3%よりは多いが、処分場を1件もっている自治体の51.7%よりは少ない値である。さらに、現在は都道府県知事の仕事になっている産廃施設の立地に対する許可の権限が「市町村長にも必要である」という意見に対する同意の割合は、表Ⅱ-4に示したとおり、処分場のない自治体の方が高いという結果になっている。

同様に、表Ⅱ-5は、産業廃棄物施設が地域に作られる場合についての対応を比較したものである。

表Ⅱ-5 自治体の抱える最終処分場の数と産廃施設立地への今後の対応

(上段、%/下段、自治体数)

| | 自治体の抱える最終処分場の数 | | | | 全 体 |
|------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2以上 | 1 件 | なし | 無回答 | |
| すべて基本的に反対 | 20.0% (9) | 26.7% (16) | 37.5% (102) | 21.9% (46) | 29.5% (173) |
| 自市町村用なら認める | 42.2% (19) | 46.7% (28) | 44.5% (121) | 34.3% (72) | 40.9% (240) |
| 都県内用なら認める | 17.8% (8) | 11.7% (7) | 8.1% (22) | 5.7% (12) | 8.3% (49) |
| 他県用でも認めうる | 11.1% (5) | 5.0% (3) | 0.7% (2) | 1.9% (4) | 2.4% (14) |
| 無 回 答 | 8.9% (4) | 10.0% (6) | 9.2% (25) | 36.2% (76) | 18.9% (111) |
| 合 計 | 100.0% (45) | 100.0% (60) | 100.0% (272) | 100.0% (210) | 100.0% (587) |

るが、ここでも、現在処分場のない自治体で反対の姿勢が強く、すでに処分場のある自治体ではそれほどでもないという傾向が見られる。産廃による水質汚染への不安とは逆の結果になっているのである。

これらの結果は、今でも産廃施設を持たない地域ではそれを拒絶し、すでに処分場などを抱えている地域にそれらの施設が集積するという状況が、これからも続くことを示唆する。複数の施設を受け入れている自治体の態度は、恐らく、それを断固として拒否するほど大きい環境問題などが、これまでは、それほど起きてこなかったことを意味するものであろう。しかし、産業廃棄物の増加、集中、多様化といった傾向がこれからも続くとなれば、将来にどれだけの汚染が生じるか分からない。これらの自治体が将来の環境汚染に対して高い割合で不安を示したのは、それを裏付けるものでもあるだろう。

そこで指摘したいのは、将来への不安や責任がこれらの自治体にのみ負わされてしまう可能性である。先に述べたように、産廃施設の集中する地域はむしろ少数派であり、自治体などの規模も大きくない。そうした地域の問題が、廃棄物の大量に排出される都市部を含めた全国的な課題とされるためには、その排出地域と受入地との間にある差異を明らかにし、そのギャップを埋めていくことが必要だと思われる。その一手段として、次に、都市部の自治体の産廃問題に対する認識の特徴について見ていきたい。

4. 産廃処分問題に対する大都市部の姿勢—東京の特徴—

4. 1 廃棄物問題一般への高い認識

第2節で見たように、産業廃棄物の発生から処理処分の過程において、東京は、排出量では最大でありながら処理処分については他県に依存する部分が大きく、最終処分では東京湾の公営処分場に埋め立てられるもの以外のほとんどすべてを県外に委託している。では、このような、いわば流出元となる大都市の自治体では、産廃問題に関す

表Ⅱ-6 一般廃棄物分別回収の実施率(地区別)

(上段、%/下段、市町村数)

| | 東北 | 北関東 | 南関東 | 東京 | 甲信越 | 九州 | 全体 |
|-------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 導入済み | 17.3% (18) | 38.5% (42) | 40.5% (49) | 95.2% (20) | 27.5% (46) | 23.0% (14) | 32.2% (189) |
| 計画 中 | 32.4% (34) | 17.4% (19) | 25.6% (31) | 0.0% (0) | 29.9% (50) | 31.1% (19) | 26.2% (154) |
| 検討 中 | 37.5% (39) | 36.7% (40) | 24.8% (30) | 4.8% (1) | 35.3% (59) | 34.4% (21) | 32.9% (193) |
| 予定 なし | 7.7% (8) | 4.6% (5) | 4.1% (5) | 0.0% (0) | 6.0% (10) | 8.2% (5) | 5.6% (33) |
| 無回答 | 4.8% (5) | 2.8% (3) | 5.0% (6) | 0.0% (0) | 1.2% (2) | 3.3% (2) | 3.1% (18) |
| 合計 | (104) | (109) | (121) | (21) | (167) | (61) | (587) |

注)「東京」は多摩地域の自治体だけの集計、全体には島嶼部の自治体が含まれる。

る認識や意見にどのような特徴が見いだせるのだろうか。以下では、東京多摩地域の市町村を中心に考察していきたい¹⁰⁾。

東京多摩地域の市町村の特徴として第一にあげられるのは、廃棄物問題一般とりわけ一般廃棄物に関する認識と実行力の高さである。その顕著な例として、表Ⅱ-6では、一般廃棄物分別収集の実施状況を地区別に示した。一般廃棄物の減量化やリサイクルに関するその他の施策でも、東京は全体に高い実施率を示している。とりわけ、「消費者・市民団体との協力の強化」などでは、全地区の中でもっとも高い割合になっており、市民の廃棄物への関心の高さと同時に、それが自治体の取り組みにも活かされようとしていることが分かる。この調査結果から離れてみても、町田市、武蔵野市、東村山市など、市民との協力の上に脱焼却の処理システムを含めた大幅なごみ減量化を進めていることで知られる自治体も少なくない¹¹⁾。

さらに、産業廃棄物に関しても、東京の自治体の関心や認識が低いとは一概にいけない。例えば、「産廃は一廃より処分が困難である」という意見に「同意する」割合も、東京は61.9%と全体平均の60.0%よりわずかながら高くなっており、自治体の関心が一般廃棄物に片寄っている訳ではないことが分かる。また、表Ⅱ-7は、不法投棄対策

表Ⅱ-7 「不法投棄対策としても処分場増設が必要」という意見への賛否（地区別）

（上段、%/下段、市町村数）

| | | 東 北 | 北関東 | 南関東 | 東 京 | 甲信越 | 九 州 | 全 体 |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 処分場投棄増設対策が必要と 思っている | 同 意 できる | 36.5% (38) | 40.4% (44) | 34.7% (42) | 9.5% (2) | 31.7% (53) | 39.3% (24) | 34.6% (203) |
| | やや同意 できる | 29.8% (31) | 29.4% (32) | 20.7% (25) | 23.8% (5) | 28.1% (47) | 29.5% (18) | 27.4% (161) |
| | あまり同 意できない | 14.4% (15) | 13.8% (15) | 21.5% (26) | 33.3% (7) | 22.2% (37) | 18.0% (11) | 19.1% (112) |
| | 同 意 できない | 4.8% (5) | 2.8% (3) | 2.5% (3) | 9.5% (2) | 4.8% (8) | 0.0% (0) | 3.6% (21) |
| 無 回 答 | | 14.4% (15) | 13.8% (15) | 20.7% (25) | 23.8% (5) | 13.2% (22) | 13.1% (8) | 15.3% (90) |
| 合 計 | | (104) | (109) | (121) | (21) | (167) | (61) | (587) |

注)「東京」は多摩地域の自治体だけの集計、全体には島嶼部の自治体が含まれる。

表Ⅱ-8 「廃棄物問題では地方の負担がより大きい」という意見への賛否（地区別）

（上段、%/下段、市町村数）

| | | 東 北 | 北関東 | 南関東 | 東 京 | 甲信越 | 九 州 | 全 体 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 地方の物 負担がで よは り大 き い | 同 意 できる | 51.9% (54) | 53.2% (58) | 51.2% (62) | 42.9% (9) | 52.1% (87) | 57.4% (35) | 52.5% (308) |
| | やや同意 できる | 22.1% (23) | 22.9% (25) | 22.3% (27) | 19.4% (4) | 19.8% (33) | 21.3% (13) | 21.3% (125) |
| | あまり同 意できない | 5.8% (6) | 7.3% (8) | 2.5% (3) | 9.5% (2) | 9.0% (15) | 4.9% (3) | 6.5% (38) |
| | 同 意 できない | 5.8% (6) | 0.9% (1) | 2.5% (3) | 4.8% (1) | 4.8% (8) | 3.3% (2) | 3.6% (21) |
| 無 回 答 | | 14.4% (15) | 15.6% (17) | 21.5% (26) | 23.8% (5) | 14.4% (24) | 13.1% (8) | 16.2% (95) |
| 合 計 | | (104) | (109) | (121) | (21) | (167) | (61) | (587) |

注)「東京」は多摩地域の自治体だけの集計、全体には島嶼部の自治体が含まれる。

としての処分場の増設に対する意見を地区別に比較したものであるが、処分場増設の候補地にはなりにくい東京がもっとも否定的になっている。産廃施設の少ない東京でも不法投棄は他地区に劣らず生じており、この結果は不法投棄問題への切実感による差とは考えにくい。そして、この回答傾向は、産廃問題に取り組む多くの住民団体による

主張とも重なっている。これらの住民団体は、抜本的な法制度改正と減量対策などを行わないかぎり不法投棄や産廃問題の解決はありえないとするのであるが、東京の自治体でも同様に不法投棄を産業廃棄物の全体の中で改善していくべきものと考えているように受け取れる。

表Ⅱ-9 「県外からの流入の全面規制」への賛否（地区別）

（単位＝％、（）内＝市町村数）

| | 東 北 | 北関東 | 南関東 | 東 京 | 甲信越 | 九 州 | 全 体 |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 賛 成 | 58.7%(61) | 42.2%(46) | 33.1%(40) | 23.8%(5) | 47.3%(79) | 47.5%(29) | 44.5%(261) |
| やや賛成 | 14.4%(15) | 26.6%(29) | 28.9%(35) | 28.6%(6) | 24.0%(40) | 18.0%(11) | 23.5%(138) |
| やや反対 | 2.9%(3) | 9.2%(10) | 11.6%(14) | 19.4%(4) | 7.2%(12) | 8.2%(5) | 8.2%(48) |
| 反 対 | 5.8%(6) | 2.8%(3) | 1.7%(2) | 0.0%(0) | 2.4%(4) | 6.6%(4) | 3.4%(20) |
| 無 回 答 | 18.3%(19) | 19.3%(21) | 24.8%(30) | 28.6%(6) | 19.2%(32) | 19.7%(12) | 20.3%(120) |
| 合 計 | (104) | (109) | (121) | (21) | (167) | (61) | (587) |

注）「東京」は多摩地域の自治体だけの集計、「全体」には島嶼部が含まれる。

4. 2 地方負担に対する認識

それでは、東京の自治体は、産業廃棄物の地方への流出に対してどのように見ているのであろうか。表Ⅱ-8は、「廃棄物問題では、地方の負担がより大きい」という意見に対する同意の割合を見たものである。この点については、九州、北関東といった実際に産廃施設を多く抱えている地区で同意する割合が高く、東京での割合が低くなっている。しかし、中間処理施設や不法投棄といった面では都市の自治体も産廃にかかわることを考えれば、東京や南関東の同意割合は必ずしも低いとはいえない。むしろ、廃棄物問題に関する地方負担は、全国的に認識されていると考えるべきであろう。

廃棄物の流入に対する各県における一種の自衛策として、県外廃棄物の流入規制がある。規制の方法は、一切の流入を認めないものから、一処分場に対する県外分を操業前に協議して制限するものなど、県によって異なるが、今回の調査対象地のなかでも、東京、埼玉、神奈川、山梨、福岡を除く各県が、県の方針として流入規制を行っている。ある意味では、流出地と流入側とを分ける施策であるが、これに対する賛否を地区別に分けてみたのが、表Ⅱ-9である。これに対する賛成の割合は、東北が58.7%でもっとも高く、九州、甲

信越、北関東が40%台、南関東と東京はさらに低くなっており、都市と地方との差を明らかにしている。これについては、各地区ごとに人口規模による差を調べてみたが、その違いはあまり見られず、やはり東京など大都市との距離によって決まる部分が大きいと考えられる。ただし、例えば東京でも「やや賛成」を合わせれば半数以上が流入規制に賛同していることも無視できない。これは、地方負担についての認識とも一致し、他県で行われている流入規制に対する理解を示すものと言えるだろう。

これらの地方負担に対する質問が地方と都市の間で程度の差しかなかったのに比べ、東京における回答分布が他地区と違っているのが、表Ⅱ-10「産廃に関しては市町村の対応する部分も大きい」という意見に対する同意の割合である。すべての地区で「同意できる」「やや同意できる」の順に多いのに対し、東京では、「同意できる」と「同意できない」が同数になっている。これは、全国あるいは南関東の産廃施設のない自治体のみを取り出しても見られない傾向であり、自市町村のみならず周囲の自治体にも産廃の処理処分施設が目立つことのない東京の特徴と言えるのではないかと。県外流入規制や産廃の地方負担については行政機構や報道などを通じて知ることも多いために認識もそれほど低くないのに対して、全国的な話題に

表Ⅱ-10 「産廃への市町村対応の大きさ」への意見（地区別）

(上段、%/下段、市町村数)

| | | 東 北 | 北関東 | 南関東 | 東 京 | 甲信越 | 九 州 | 全 体 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 町産 村業 の廃 対棄 応物 部に 分関 もし 大て きは い市 | 同 意 できる | 41.3% (43) | 41.3% (45) | 38.0% (46) | 19.0% (4) | 36.5% (61) | 37.7% (23) | 38.2% (224) |
| | やや同意 できる | 26.0% (27) | 28.4% (31) | 30.6% (37) | 33.3% (7) | 31.7% (53) | 31.1% (19) | 30.0% (176) |
| | あまり同 意できない | 7.7% (8) | 13.8% (15) | 8.3% (10) | 4.8% (1) | 11.4% (19) | 9.8% (6) | 10.1% (59) |
| | 同 意 できない | 9.6% (10) | 1.8% (2) | 5.0% (6) | 19.0% (4) | 5.4% (9) | 6.6% (4) | 6.0% (35) |
| | 無 回 答 | 15.4% (16) | 14.7% (16) | 18.2% (22) | 23.8% (5) | 15.0% (25) | 14.8% (9) | 15.8% (93) |
| 合 計 | | (104) | (109) | (121) | (21) | (167) | (61) | (587) |

注)「東京」は多摩地域の自治体だけの集計、全体には島嶼部の自治体が含まれる。

なることの少ないこの部分で、実際の体験の結果が直接出ているのではないかと考えられる。そのような意味での、いわば、切実感のなさが、産廃に関する不安や法制度に対する見方にどのようにかわってくるのか、次に考えてみたい。

4. 3 汚染や制度への問題意識

産業廃棄物に関する不安を計る一つの指標として、表Ⅱ-11では、産廃施設の有害物質による水質汚染への不安を各自治体がどのように捉えているのか、地区別に比較した。この項目については先にも触れたが、この表でも東京を除く全地区で「将来は問題になりうる」に過半数が集まり、「すでに」から「将来」までを含めると7割近くが問題への不安を示している。ところが、東京は、「あまり問題にならない」の割合が全地区の中でもっとも高く、さらに過半数の52.4%が「無回答」となっている。

今回の調査では全体に無回答の割合が高く、それは、産廃を直接は担当しない市町村の特性としてある程度予想されていたことではあった。しかし、その中でも、産業廃棄物に関する東京の無回答率は、ほとんどの設問において最高になっている。その理由には、担当業務に対する官僚としての判断と同時に、産業廃棄物施設が自治体内に存

在しないこと、また、存在しないのが当然だとみなされていることがあるのではないと思われる。その意味で、東京の自治体における無回答率の高さは、産廃問題に関する各自治体の関心を比較する上で無視できない要素だと見ることができる。表Ⅱ-11における無回答が他の設問にも増して多いことも、この点を裏付けるものと言えよう。というのは、この質問文は、「産業廃棄物の処理・処分にもなあって、貴市町村では、以下のような事柄は今後どの程度問題になるとお考えですか。」と問題の発生範囲を自治体内にかぎっており、この問題のみを無回答とした東京の自治体の多くは、産廃の処理処分が今後とも行われないのでこの問題に答えるのは難しいと判断したと考えられるからである。その意味で、この無回答の多さも、東京の自治体では、産廃が重要ではあるが自市町村にとって切実ではない問題になっていることを示す一例と考えられる。

このように、産廃が具体的な問題としてはのぼってこないことは、他にどのような影響を与えるのだろうか。それを示す一例になるとと思われるのが、表Ⅱ-12で示したマニフェスト制度への意見である。マニフェストとは、排出される産廃に付けられ、その数量や種類などを記した4枚つづりの伝票であり、排出業者、収集運搬業者、処理処分業

表Ⅱ-11 産廃施設の有害物質による水質汚染への問題意識（地区別）

（上段、%/下段、市町村数）

| | | 東 北 | 北関東 | 南関東 | 東 京 | 甲信越 | 九 州 | 全 体 |
|--|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 毒産 物廃 質の 等処 に理 よ処 る分 水に 質伴 汚う 染有 | すでに 問題化 | 3.8% (4) | 5.5% (6) | 5.8% (7) | 0.0% (0) | 4.2% (7) | 3.3% (2) | 4.4% (26) |
| | 近々問題化 の可能性 | 13.5% (14) | 5.5% (6) | 7.4% (9) | 4.8% (1) | 5.4% (9) | 16.4% (10) | 8.5% (50) |
| | 将来は問題 になりうる | 50.0% (52) | 56.3% (61) | 50.4% (61) | 23.9% (5) | 56.9% (95) | 54.1% (33) | 52.6% (309) |
| | あまり問題 にならない | 14.4% (15) | 10.1% (11) | 8.3% (10) | 19.0% (4) | 12.6% (21) | 8.2% (5) | 11.4% (67) |
| | 無 回 答 | 18.3% (19) | 22.9% (25) | 28.1% (34) | 52.4% (11) | 21.0% (35) | 18.0% (11) | 23.0% (135) |
| 合 計 | | (104) | (109) | (121) | (21) | (167) | (61) | (587) |

注)「東京」は多摩地域の自治体だけの集計、全体には島嶼部の自治体が含まれる。

表Ⅱ-12 「現在のマニフェスト制度の実効性」への意見（地区別）

（上段、%/下段、市町村数）

| | | 東 北 | 北関東 | 南関東 | 東 京 | 甲信越 | 九 州 | 全 体 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|----------------|
| は現 実在 効の 性マ ニ フェ スト 制 度 | 同 意 できる | 20.2% (21) | 19.3% (21) | 25.6% (31) | 9.5% (2) | 13.8% (23) | 24.6% (15) | 19.3% (113) |
| | やや同意 できる | 43.3% (43) | 45.9% (50) | 38.0% (46) | 28.6% (6) | 48.5% (81) | 42.6% (26) | 43.6% (256) |
| | あまり同 意できない | 10.6% (11) | 12.8% (14) | 8.3% (10) | 19.0% (4) | 7.2% (12) | 3.3% (2) | 9.0% (53) |
| | 同 意 できない | 1.0% (1) | 2.8% (3) | 0.8% (1) | 9.5% (2) | 1.2% (2) | 1.6% (1) | 1.7% (10) |
| | 無 回 答 | 25.0% (26) | 19.3% (21) | 27.3% (33) | 42.9% (9) | 29.3% (49) | 27.9% (17) | 26.4% (155) |
| 合 計 | | (104) | (109) | (121) | (21) | (167) | (61) | (587) |

注)「東京」は多摩地域の自治体だけの集計、全体には島嶼部の自治体が含まれる。

者は、それぞれ廃棄物量を確認すると同時に押印し、1枚ずつを保管する。そして、全段階での押印を得た最後の1枚は再び排出業者に戻され、排出事業者は、自社の出した廃棄物の最初と最後を確認できることになる。マニフェスト制度とは、このような処理の確認をすべての産業廃棄物に対して義務づけることによって、不法投棄や処分場への過剰な搬入を防ごうとするものである。だが、一定の効果はあがっているものの、伝票だけの管

理では抜け道が多いので、不法投棄などの抜本的な対策としては弱いという指摘も多く、1997年の廃棄物処分法改正に際しても議論の一つになっていた。

この調査では、それについて、「現在のマニフェスト制度は実効性に乏しい」という意見に対する賛否を問うている。この結果でも、東京は、無回答がもっとも多く、「あまり同意できない」の割合が「同意できる」より高くなるという、他の地

区とは異なった傾向を示している。これは、不法投棄などの問題発生と密接にかかわる質問であるが、全国の「不法投棄や不適正処理が発生していない」としている自治体だけを取り上げてみても、15.9%が「同意できる」、52.4%が「やや同意できる」となっており、それほど他と違った分布を示すことはない。それに比べても、やはり、地域の全体として産廃施設に関する具体的な問題意識に乏しい東京では、現在行われている法律を批判するほどの意見形成がされにくいのではないかと考えられる¹²⁾。

この表に関して同時に指摘しておきたいのは、南関東における「同意できる」の割合が、わずかな差とは言え、最高になっていることである。前述のように地方負担や県外流入規制への意見では東京に近い分布を示した南関東でこのような結果が見られるのは、東京から他県に向けた産廃移動の中継点として中間処理施設なども立地し、マニフェスト制度に実際に触れる自治体が少なくないからだろう。他の条件では東京と似ている地域で、これだけ大きな差が生じることは、産廃に関する具体的な経験がこの問題に対する批判意識に少なからぬ影響を与えることを明らかにしているのではないだろうか。

5. むすび

東北地方の各県で相次いで流入規制が行われていた1990年前後に、東北地方へのゴミ流入を中心として廃棄物に関する連続的な特集企画を組んだ『河北新報』は、その総タイトルを「東北ゴミ戦争」としていた。また、香川県豊島の不法投棄事件を扱った、あるテレビ・ドキュメンタリーは、住民運動のリーダーの一人が演説の中で用いた表現を使って『過疎からの反乱』と名付けられている。「ゴミ戦争」という表現が、71年9月の東京都による「ゴミ戦争宣言」を受けたものとしても、産廃に関する問題が起きている各現場で実際に活動している人たちの労苦とそこに注がれるエネルギーの量は、戦いと言っても過言ではない。

しかし、ここでの「戦争」や「反乱」には、か

つての「東京ゴミ戦争」とは大きく違う点があるように思われる。というのは、後者では、例えば江東区と杉並区というように戦う相手が明らかであり、東京都や各区および住民が、それぞれ、そこに係わっていることを意識していたのに対し、現代の戦いは、必ずしもそうではないと考えられるからである。もちろん具体的な現場では、業者や自治体など紛争の相手が存在するだろう。しかし、これらの表現を産廃に苦しむ地方から都市部に向けられたものと捉えたとき、戦いという表現が双方に共有されうるものなのか、疑問になる。むしろ、被害地にとっては「戦争」であり「戦わなければならない」問題であっても、排出する都市にとっては、「対応すべき」「課題の一つ」に過ぎないのではないだろうか。しかも、問題を抱えていない市町村や住民にとっては、「対応すべき」主体さえ自分たちではなく国や都道府県レベルの誰かだとみなされている可能性も、ないとは言えないだろう。

それらについて、当調査の結果から各自治体の状況や意見などを比較しながらここまで見てきた。その結果は、多くの自治体が産廃問題に比較的高い関心と認識を持っていることを示し、必ずしも排出地を無責任ということはできないものであった。だが同時に、明らかな違いも存在し、廃棄物の「広域処理」が、広域での平均的な負担をもたらすのではなく、大都市のゴミが一部の地方自治体におしつけられるという実態を生んでいることも、また、確かめられた。

これらの考察の結果は、次の3点で地域環境主義の主張につながるものだと考えられる。まず第一に、産業廃棄物の処理処分という全国的世界的規模の問題が、実際には各地域の問題として生じ、実情にも少なからぬ相違が存在することである。第二に、それが地方自治体の認識に反映し、その点でも地域差が生じていることである。そして、第三には、このような状況のもとで、他地域の環境への関心と認識を高め、それを自らの行動を含めた全体の改善につなげていく必要があることである。それについて、本報告では、特に東京の自治体に焦点をあてて論じてきた。

それをまとめると、東京の自治体は、概して、一般廃棄物での意識や取り組みは進んでおり、産業廃棄物についても、その困難な状況や地方の負担に対してそれなりに高い理解を持っていた。しかし、汚染や将来への不安に関しては、他地区に比べると切実ではなく、現在の廃棄物処理体制に対するより甘い評価を下すことなどにもつながっていた。とりわけ、産廃施設に関する水質汚染などの問題が将来にわたっても自地域には無縁とみなされていることは、重要だろう。そこには、廃棄物問題の重要性をもっとも考慮すべきはずの排出地域で、その考慮の必要性を感じずにすむという構図を指摘することができる。

これは、産業廃棄物の問題を解決していくためには産業や消費の体系を含めた改革が必要だと言われながら、処理処分業者などに排出物を依託することで、排出側の産業界がその責任からのがれるという状況につながるものとしても、重要な意味を持つと思われる。排出業者は、委託料を払うことで産廃の処理を業者に任せることができる。それが取引であるため、産業界と処理業界との格差状況は、一部で指摘されているものの、一般に認められてはいない。同様に、産廃の処理が自由な経済行為の結果として認められ、場合によっては地域に経済的効果をもたらすことがあるため、処分地の片寄りや地域間の差別性との関連も一般的な認識にはなっていないように思われる。しかし、ここまで見てきた自治体調査の結果は、これらの認識においても地域間に差があることを示唆するものであった。法制度や大きな政治的経済的決定の多くが東京を中心とする都市でなされることを考えると、この産廃問題に関する地域格差の存在とそれに伴う危機意識のギャップを認識し、改善していくことも、廃棄物問題について見直していく上で必要だと考えられるのである。

注

- 1) 有害廃棄物をめぐる人種や階級などによる不平等性と差別については、アメリカなどでも研究が進んでいる。Szasz (1994)、Holfrichter (1993)、Bullard (1993)などを参照。

- 2) 例えば、朝日新聞は全都道府県に対して調査を行った結果を伝えている(1996年12月17日夕刊)。しかし、同紙は、この報道に際して、「廃棄物処分場問題全国ネットワーク」の大橋光雄氏のコメントとして、「実態よりはるかに少ない感じがする」という見方を載せている。
- 3) ある県の担当者によると、この各都道府県が行う調査は事業所の回答をもとにしており、事業所で把握している数値に誤差がある以上必然的な誤差がありうる、とのことである。1997年6月24日A県ヒアリング結果による。
- 4) この数字は、調査年度が違うとはいえ、上記の東京都調査による埼玉県への流出量と異なる。これは一つには業者の所在地による違いであろう。だが、注2の朝日新聞調査でも、各県による流入量の合計は流出量の合計より2割程度低くなっており、実態把握の難しさを示すものでもある。
- 5) 島嶼部の自治体からは4票の有効回答を得たが、産廃施設を抱えるところも多く、対策や意見認識にも多摩とは異なる独自の傾向が見られた。瀬戸内海の豊島の事例などと比べても島嶼部における産廃問題は、別の重要な課題となりうるだろう。
- 6) ただし、今回は調査対象に含めることができなかったが静岡県の特に伊豆地方にも産廃処分場の集積が見られる。
- 7) 産廃業者は多様であり、大手建設会社の連合による会社や地元の有力企業の場合もある。関口(1996)、朝日新聞名古屋社会部(1997)など参照。
- 8) 原子力施設の限られた県への集中に関しても、電力業界の学習、自治体の態度形成など、累積化が進む要因の存在が指摘されている。長谷川(1995)を参照。
- 9) 割合で見ると、最終処分場1件の自治体のうち8.3%、2件以上では2.2%。
- 10) 今回の調査では、一般・産業の両廃棄物とも直接扱う部課を持たない23区は調査対象としなかった。今後、それを補充すべき調査を検討している。また、東京都を含む全47都道府県の産業廃棄物担当課を対象とする調査を現在進めている。
- 11) 東京都は、東京湾の中央防波堤外側処分場や日の出町の谷戸沢処分場などにより、一般廃棄物に関しては都外への流出がなく、周辺の三県とは異なった特徴となっている。
- 12) 市町村では、都道府県内の各地区ごとに事務レベルの連絡会議などが開かれるので、地理的条件が近いこともあり、周辺の自治体での出来事について

ては、何らかの実感をもって認識していることが多い。それが、この調査でも各自治体における産廃の有無より地区ごとの特性の方が顕著な差をもたらした原因の一つだと思われる。

参 考 文 献

- 朝日新聞名古屋社会部『町長襲撃』風媒社, 1997.
- Bullard, Robert D.(ed), *Confronting environmental Racism*, South End Press, 1993.
- 長谷川公一(研究代表)『むつ小川原開発と核燃料リサイクル施設問題』文部省科研費報告書, 1995.
- Hofrichter, Richard (ed), *Toxic Struggles*, New Society Publishers, 1993.
- 河北新報社『東北ごみ戦争』岩波書店, 1992.
- 埼玉県環境部廃棄物対策課『第4次埼玉県廃棄物処理基本計画』1996.
- 関口鉄夫『ゴミは田舎へ?』川辺書林, 1996.
- Szasz Andrew, *EcoPopulism*, University of Minesota Press, 1994.
- 東京都産業廃棄物問題協議会『東京都産業廃棄物適正処理推進計画』東京都清掃局, 1996.
- 東京都清掃局『東京都産業廃棄物実態調査(平成4年度実績)』1994.

Key Words (キー・ワード)

Industrial Waste (産業廃棄物), Wide Areal Carriage (広域移動), Regional Differences (地域格差), Features of Tokyo (東京の特徴), Concentration of Disposal Facilities (産廃施設の集中)

II The Wide Areal Carriage of Industrial Waste and the Regional Differences in Attitudes of Local Government : Research Report on Municipal Policies for Waste Management (2)

Ken Fujikawa *

*Research Fellow of the Japan Society for the Promotion of Science
Comprehensive Urban Studies, No.64, 1997, pp.189-206

This paper is one of the research reports on the industrial waste sent for all self-government bodies of cities, towns, and villages in 14 prefectures including Tokyo and Kanto area. This paper deals with the actual situations of wide areal carriage of industrial waste and the differences of the attitudes among each areas in relation with the industrial waste facilities.

There are few disposal sites and incinerators for industrial waste in Tokyo except for a large landfill at Tokyo Bay, and most waste are carried to other prefectures. And other hand the distribution of sites is not dispersed evenly even in a prefectures. It is forecasted that this differential situation around disposal site will continue and affect to the attitudes of local offices.

In the second half of this paper, it is dealt with the recognitions of city offices in Tokyo on industrial waste in comparison with the answers from offices of other areas. Local governments in Tokyo have been advanced in policies for general waste than any other regions and have almost same recognitions about the difficulties of the problems of industrial waste as others. However they have much less senses of crisis to the possibilities of water pollution from any disposal facilities, and evaluate the existing law system of manifest on industrial waste more optically. It is supposed that these indifferences to pollution and evaluation of existing laws have come from the fact that they might not have to worry to deal with the problems in themselves.